



Informe N° 6/010

Montevideo, 5 de agosto de 2010.

**ASUNTO: CONSULTA REALIZADA POR EL SR MAURICIO ALONSO
RELATIVA AL SECTOR TRANSPORTE DE PASAJEROS**

1. ANTECEDENTES

El 15 de julio de 2010, el consultante plantea una situación en el sector transporte de pasajeros en la línea o trayecto de Montevideo a La Floresta, Costa Azul, Las Vegas, Los Titanes, La Tuna, San Luis y Jaureguiberry. Relata que solo una empresa entra a estos balnearios, lo que, según sus dichos, constituiría un monopolio de hecho.

2. ANÁLISIS

A) La consulta se centra en el carácter aparentemente monopólico del servicio que la empresa de transporte presta en el trayecto mencionado

En primer lugar diremos que la Ley No 18.159, llamada de **Promoción y Defensa de la Competencia** del 20 de julio de 2007, no prohíbe ni establece sanciones para los monopolios en sí mismos. Esta Ley sí prohíbe que las empresas limiten o restrinjan la libre competencia en el mercado. Por tanto, el monopolio no es ilegal en si mismo (“per se”),

Si podría ser ilegal el utilizar prácticas anticompetitivas para expulsar a competidores del mercado o para impedir su ingreso al mismo y de esta forma conseguir o conservar una posición monopólica.

B) Por otra parte, debemos recordar lo edictado por el artículo 2 in fine de la citada norma que reza **“El ejercicio de un derecho, facultado o prerrogativa excepcional otorgada o reconocida por ley no se considerará práctica anticompetitiva ni abuso de posición dominante.”**

Las limitaciones a la libre competencia son admitidas por la ley cuando acumulativamente existen razones de **interés general** y una **norma expresa que avale esta situación**, es el caso típico de los servicios públicos. El legislador al establecer normas de operación en mercados específicos, como puede ser el del transporte, puede conceder derechos y prerrogativas en función del interés general. En estos casos la libre competencia cede frente al interés general.

C) En virtud de lo antedicho, e ingresando al estudio específico del caso planteado es necesario analizar el marco normativo aplicable al transporte de pasajeros por carretera.

El transporte colectivo de personas por carretera en automotores de carácter regular es un **servicio público** que se explota bajo el régimen de **concesión** en las líneas nacionales. La calificación de **servicio público** tiene base legal (artículos 6, 7, 51, 168 numeral 4 siguientes y concordantes de la Constitución) y, atendiendo a la definición más aceptada es *“el conjunto de actividades desarrolladas por entidades estatales o por mandato expreso para satisfacer necesidades colectivas impostergables mediante prestaciones suministradas directa o inmediatamente a los individuos, bajo un régimen de derecho público”*. Sayagués Laso, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo. 1974, Tomo II.

D) Atento a su carácter de servicio público no requiere otro acto legislativo posterior, es suficiente con los actos de ejecución dictados por el Poder

Ejecutivo. Así, el **Decreto 285/006** aprueba “**el Reglamento para la Explotación de Servicios Regulares de Transporte de Personas por Carretera**”.

El MTOP es el administrador de los servicios de transporte. El estado ejerciendo su poder coactivo adjudica a una empresa la prestación de un servicio público, en este caso el transporte de personas por carretera. Fundamento de todo **monopolio legal** es el poder coactivo del estado que impide la competencia por parte de otras empresas.

Sería el privilegio o favor especial concedido por el Estado para prestar un cierto servicio con exclusión de toda competencia o concurrencia. Implícito en el monopolio legal está el deber universal de abstención de competir dirigido a todos los demás agentes del mercado.

D) Las pautas que deben guiar el accionar del MTOP para adjudicar las líneas de transporte de pasajeros están previstas en el artículo 2.1 de la norma citada ut-supra, y son:

- brindar accesibilidad y movilidad a las personas;
- lograr una relación adecuada entre empresas y los servicios;
- buscar la mayor productividad de los servicios;
- lograr una relación adecuada entre las características técnicas de los vehículos y tipos y modalidades de los servicios que prestan;
- promover reposiciones del parque de vehículos;
- promover el desarrollo de las empresas de tamaño óptimo para el medio (evitar atomización o concentración excesiva);
- **crear una adecuada competencia en beneficio del usuario, autorizando a más de una empresa en recorridos con niveles de demanda que lo permitan.**

E) En función de lo antedicho resulta claro que la empresa respecto a la cual se consulta estaría disfrutando de lo equivalente a un monopolio legal sobre esa línea y no de un monopolio de hecho.

Entonces, como el fundamento del “monopolio” de la empresa sobre la línea, es de carácter legal, no puede considerarse anticompetitivo.

F) Ahora bien, existe la posibilidad que el MTOP (con la potestad de asignar una misma línea a más de una empresa para crear una adecuada competencia en beneficio del usuario), haya concedido un “monopolio” cuando debería haber generado competencia. Confirmar esto requeriría estudiar la decisión concreta que llevó a la concesión del servicio.

G) Estudiada entonces la concesión, si se arribara a la conclusión que el MTOP hubiera debido conceder la línea a más de una empresa, esto es en condiciones de competencia, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia podría emitir una recomendación no obligatoria al MTOP. Esto conforme a lo previsto en el artículo 26 literal F de la Ley 18.159 donde se establecen entre las funciones y facultades de la Comisión **“emitir recomendaciones no vinculantes dirigidas al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Gobiernos Departamentales y entidades y organismos públicos, relativos al tratamiento, protección, regulación, restricción o promoción de la competencia en leyes reglamentos, ordenanzas municipales y actos administrativos en general. Estas recomendaciones se realizarán respecto de leyes, reglamentos, ordenanzas municipales y otros actos administrativos vigentes o a estudio de cualquiera de los organismos señalados”**.

Se trata en definitiva de la posibilidad de emitir propuestas para el dictado o la modificación de normas generales o particulares referidas a la competencia o vinculadas a la misma.

3. CONCLUSIONES

La concesión por parte del MTOP de una línea de transporte de pasajeros a una única empresa no puede considerarse anticompetitiva. Sin embargo, si

estudiado el caso se concluyera que el MTOP debería haber establecido competencia en esa línea, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia podría recomendar un cambio en esa decisión.

Dra. Alejandra Giuffra